

Carlos Reboratti

Regionale Disparitäten und Entwicklungsniveaus

1. Einleitung

Die Existenz großer regionaler Disparitäten in Argentinien ist seit Langem ein wichtiges Diskussionsthema, wobei die Analysen zwei unterschiedliche Dimensionen aufweisen. Einerseits besteht eine Polemik hinsichtlich der Ungleichheit (und Rivalität) zwischen der Pampa-Region (zu der auch der Großraum von Buenos Aires gezählt wird) und dem Rest des Landes, ein Streit, der normalerweise als “Buenos Aires gegen das Landesinnere” bezeichnet wird. Dieser Konflikt sucht die Ursachen der regionalen Unterschiede in einem der Pampa-Region unterstellten Aufsaugen der Ressourcen des restlichen Landes. Die Form, in der dieser Streit geführt wird, ist nicht so sehr akademischer Natur, sondern weist vielmehr politische Facetten auf. Die geschilderte Sichtweise ist besonders im Landesinneren tief verwurzelt und repräsentiert einen festen Bestandteil der Denkweise der Bewohner, nicht zuletzt weil sie es ermöglicht, die Schuldigen für die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Probleme außerhalb des jeweiligen lokalen Rahmens zu suchen (Reboratti 1987). Dagegen wurde versucht, das Problem der regionalen Differenzen unter einem anderen Gesichtspunkt zu untersuchen: als Konsequenz eines Entwicklungsmodells, das wirtschaftliche Konzentration und soziale Ungerechtigkeiten zur Folge hatte und somit zu einer unharmonischen territorialen Entwicklung führte. Diese Interpretation könnte man als “regionale Frage” bezeichnen (Rofman 1999).

Beide Forschungsrichtungen lassen aber andere Themen unberücksichtigt: zum einen die unterschiedlichen Umweltbedingungen in den verschiedenen Regionen des Landes, zum anderen die Existenz von Ungleichheiten, deren Entwicklung *nicht* auf der Grundlage von regionalen Kriterien beurteilt werden kann und die besser als “lokale Ungleichheiten” bezeichnet werden können. Der folgende Beitrag beschäftigt sich mit diesen Themen. Es geht auch darum aufzuzeigen, dass jede Diskussion über die regionalen Disparitäten in Argentinien verschiedene Sichtweisen in Betracht ziehen und dabei die Einschränkungen der klassischen regionalen Kriterien überwinden muss.

2. Grundlagen der regionalen Differenzierung

2.1 Die Umweltbedingungen

Argentinien ist ein Land, das sich aufgrund seiner geographischen Lage durch eine große natürliche Vielfalt auszeichnet. Die subtropische Lage einerseits und die Existenz einer Bergkette großer Höhe im Westen des Landes andererseits führen zu einer klimatischen Dynamik, die zusammen mit dem komplexen geologischen Hintergrund bewirkt, dass die verschiedenen Lebensräume äußerst heterogen sind. Diese Vielfalt reicht von subtropischen Feuchtzonen in der Provinz Misiones im Nordosten des Landes oder in den Bergwäldern des Nordwestens bis zu kühlen Halbwüsten in Puna, im Andengebirge oder auf der Hochebene Patagoniens. Ein Großteil des Landes besteht aus einer trockenen Ebene (Mitte, Westen und Norden des Landes), an die sich im Osten die feuchte, gemäßigte Zone der Pampa und im Süden die feuchte, kühle Zone der patagonischen Anden anschließen. Jeder Klimazone entspricht eine bestimmte Vegetation, deren Variationen von subtropischem Urwald über Weiden und Steppen bis zur Hochwüste reichen, wobei hinzugefügt werden muss, dass ein Großteil der Vegetation nicht mehr ursprünglich ist, sondern vom Menschen durch Landwirtschaft oder Abbau der verwertbaren, natürlichen Arten verändert wurde. Jede dieser Regionen besitzt ihre spezifischen Möglichkeiten, deren Nutzung sich jedoch nicht spontan entwickelt, sondern von einer bestimmten Konjunktur und sehr konkreten Umständen abhängt (Brown et al. 2006).

2.2 Die historische Entwicklung der Landbesiedlung und -nutzung

Bis zur Ankunft der spanischen Eroberer hing die Nutzung der natürlichen Ressourcen allein von den lokalen Gruppen der indigenen Urbevölkerung ab, die nicht unbedingt diejenigen Regionen bewohnten, die heutzutage als die "besseren" bezeichnet werden. Die dichteste Besiedlung war unter den sesshaften Bauern in den Bergen und Vorgebirgen des Nordwestens zu finden, die zur Steigerung der Produktion künstliche Bewässerung und Terrassenanbau einsetzten. Die Ebenen mit gemäßigttem Klima hingegen wurden nur von jagenden Nomadengruppen genutzt, während die feuchten Waldgebiete von Jägern und Sammlern bewohnt wurden. Gruppen wandernder Bauern waren seltene Ausnahmen.

Die landwirtschaftliche Nutzung durch die spanischen Eroberer folgte zunächst dem Muster der Ureinwohner, denn zur Zeit der Kolonie war der am dichtesten bevölkerte Teil des Landes nach wie vor der Nordwesten. Im

Tiefland siedelten sich die Europäer und deren Nachkommen nur sehr spärlich an. Weite Teile wurden lange Zeit ausschließlich von der indigenen Bevölkerung bewohnt, wie zum Beispiel die Regionen Chaco und Patagonien sowie ein großer Teil der Pampa.

Die derzeitige regionale Konfiguration Argentiniens ist zwar die Konsequenz eines Prozesses, der bereits während der Kolonialzeit im 16. und 17. Jahrhundert begann; sie formalisierte sich aber erst in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts, wobei folgende Faktoren eine Rolle spielten: die Einbindung des Landes in den Weltmarkt als Lieferant von landwirtschaftlichen Rohstoffen, die Konsolidierung der Zentralregierung, die Besetzung der noch ausschließlich von der indigenen Bevölkerung bewohnten Gebiete, die Masseneinwanderung aus Europa, der Bau eines Verkehrsnetzes (in erster Linie Eisenbahn) zum Anschluss der Produktionsstätten an die Verbrauchermärkte sowie das Entstehen und das Wachstum städtischer Zentren. Das Ergebnis dieser vielseitigen Entwicklung war zunächst das Entstehen einer Region, die als Zentrum bezeichnet werden kann und die Gegenden mit der höchsten landwirtschaftlichen Produktion sowie die größten Häfen des Landes umfasste. Dazu gesellte sich später der Großteil der industriellen Anlagen in derselben Region. Dieses zentrale Gebiet, das grob als Pampa-Region bezeichnet werden kann, generierte einen enormen Reichtum, der zum Teil zur Konzentration des Wohlstands in den gesellschaftlich und wirtschaftlich hegemonialen Schichten beitrug, der es dem Staat aber auch erlaubte, die breiten Bevölkerungsschichten mit einem bemerkenswerten Bildungssystem zu versorgen, das Infrastrukturnetz (nicht nur im Bereich Verkehr, sondern auch in den Bereichen Post, Telegrafendienste, Wasserversorgung und Straßenbeleuchtung) auszubauen, umfassende Investitionen im öffentlichen Bauwesen zu tätigen, die Defizite der von diesen Entwicklungen am wenigsten begünstigten Provinzen auszugleichen sowie Maßnahmen zur Förderung und zum Schutz der nicht exportierbaren Güter zu ergreifen (Rofman/Romero 1997).

Wahrscheinlich ist dieser Prozess der Ausgangspunkt für den in der Bevölkerung verbreiteten Glauben an die Spaltung des Landes in ein reiches und ein armes Argentinien, einen ausbeutenden und einen ausgebeuteten Teil. Dieses Bild eignet sich perfekt dazu, die Rückständigkeit, Ineffizienz und Korruption eines großen Teils der politischen Eliten des Landesinneren zu verbergen. Selbstverständlich hat die regionale Konfiguration Argentiniens die Entstehung von reicheren und ärmeren Gegenden mit sich gebracht, so wie dies auch in allen anderen Entwicklungsländern und auch in

denjenigen Ländern, die heute zu den entwickelten Nationen gehören, der Fall war. Ein Maß für diese Entwicklungen sind die umfassenden Prozesse der Binnenmigration, die zwischen 1920 und 1970 stattfanden. In dieser Zeit wanderten große Bevölkerungsgruppen aus den Provinzen des Nordens in die Pampa-Region, vor allem in die Städte, in denen der Beginn eines Industrialisierungsprozesses zu beobachten war, in geringerem Maße auch nach Patagonien. Diese "demografische Antwort" auf das Problem der Ungleichheit unter den Regionen ist inzwischen größtenteils verschwunden, allerdings nicht, weil sich die Situation der Binnenregionen grundsätzlich geändert hätte, sondern weil die ehemals besser situierten Regionen an Dynamik verloren haben. Es existiert ein neues regionales "Gleichgewicht", das nicht etwa einer Verbesserung der Lage in den benachteiligten Regionen geschuldet ist, sondern der Stagnation in den entwickelten Provinzen.

Der relativ geringe Nutzen der regionalen Kriterien zur Messung und Analyse des Problems der Ungleichheit mit allen seinen Aspekten wird besonders deutlich, wenn zwei konkrete Umstände untersucht werden. Der erste besteht darin, dass nicht die gesamte Pampa-Region von der Entwicklung gleichmäßig profitiert hat, denn die Investitionen kamen ausschließlich denjenigen Gegenden zugute, die landwirtschaftliches Potenzial vorzuweisen hatten. Das gesamte tief liegende Überschwemmungsgebiet der zentralen Pampa und der Westen, der aufgrund der über das Jahr stark schwankenden Niederschläge kein sicheres Anbauggebiet darstellt, wurden nicht beachtet. Der zweite Umstand besteht darin, dass im Hinterland verschiedene Gegenden begannen, eine gewisse Entwicklung zu verzeichnen, die sich auf zwei Faktoren gründete: einerseits den Bevölkerungszuwachs und andererseits die protektionistische Politik der Zentralregierung hinsichtlich der Produktion des Hinterlands. Ab Ende des 19. Jahrhunderts entstanden in verschiedenen Gegenden sehr aktive lokale Industrien, die im Zusammenhang mit der Befriedigung der Nachfrage auf dem langsam wachsenden und inzwischen vereinheitlichten Binnenmarkt standen. Dazu gehörten die Zuckerwirtschaft in Tucumán, die Baumwollproduktion im Chaco, die Mate- und Teeverarbeitung in Misiones, der Weinanbau in Cuyo, die Obstplantagen der gemäßigten Klimazonen in Nordpatagonien und die in verschiedenen Teilen des Landes angesiedelte Ölindustrie.

Gegen Mitte des 20. Jahrhunderts stellte sich die Gliederung des Landes als äußerst komplex dar. Sehr dynamische Gegenden wechselten sich ab mit solchen, an denen die Entwicklung vorbeigegangen war. Die Grenzen zwischen diesen Gegenden mit den regionalen Grenzen gleichzusetzen, wäre

eine unzulässige Vereinfachung. So sind zum Beispiel Gegenden wie Alto Valle oder Cuyo viel aktiver und “moderner” als die weniger entwickelten Gebiete der Pampa, und Städte wie Neuquén, Mendoza oder Posadas sind besser situiert als die Pampa-Städte Santa Rosa oder Santa Fé.

3. Entwicklungsniveaus und Entwicklungsunterschiede

Wie erwähnt, verschleiert die “regionale Sichtweise” der Probleme der Ungleichheit und der Abstufung der territorial definierten Bereiche der Wirtschaft mit ihrem groben Raster die Tatsache, dass diese Abstufung viel deutlicher wäre, wenn man differenziertere Kriterien anwenden würde (was hier “lokale oder mikroregionale Sichtweise” genannt werden soll). Wenn die Rastergröße verändert wird, lässt sich feststellen, dass die Unterschiede innerhalb ein und derselben Region größer sein können als die Unterschiede zwischen zwei Mikroregionen oder lokalen Größen, die verschiedenen Regionen angehören. So sind zum Beispiel die Unterschiede hinsichtlich Lebensqualität, Einkommensstufen und Infrastruktur zwischen einem Ort in Puna und der Stadt San Salvador de Jujuy um Vieles größer als die zwischen letzterer und Córdoba, obwohl die ersten beiden sich in armen Regionen befinden und Córdoba in einer reichen. Ein weiteres Beispiel: Der Lebensstandard des Bewohners eines Armenviertels im Großraum Buenos Aires liegt weit unter dem eines durchschnittlichen Landwirts in Alto Valle, obwohl sich Ersterer in einer blühenden Region Zentralargentiniens befindet und Letzterer in einer unterentwickelten Randregion. Und das dritte und letzte Beispiel: Im Großraum Buenos Aires leben weit mehr Menschen unter der Armutsgrenze als im gesamten Rest des Landes zusammen.

Andererseits kann es von Nutzen sein, eine der ältesten Dimensionen der Ungleichheit anzusprechen, nämlich die des Unterschieds zwischen Stadt und Land. Innerhalb der weiter entwickelten Regionen ist dieser Unterschied eher geringer, während er in den restlichen Regionen am größten und offensichtlichsten ist. Dieser methodische Exkurs ist wichtig für die Bewertung der Konsequenzen, die der Prozess der Zersplitterung und Zerstreuung, ausgelöst durch die Globalisierung, für die gesellschaftlich-territoriale Struktur des Landes mit sich bringt. Wenn man in Betracht zieht, dass der Rückzug des Staates von einer interventionistischen Politik der aktiven Regulierung der Konflikte und der Entwicklung eine Veränderung der Größenordnung des gesellschaftlichen Handelns von der allgemeinen zur punktuellen und thematischen Ebene bewirkt – bezogen auf eine politische Einheit –, sodass der Handlungsraum stärker eingegrenzt und das Objekt der Aktion enger

definiert ist, dann verliert die "regionale Sichtweise", die eine Verbindung zwischen dem Entwicklungsstil eines Landes und seiner regionalen Gliederung herstellt, an Wert.

Unsere Vision von den Zusammenhängen zwischen regionalen Unterschieden und Entwicklung ändert sich vollständig, wenn wir uns nicht auf große territoriale Einheiten beziehen, sondern auf die multiplen Effekte partikularer Handlungen auf unterschiedliche Territorien, auf die die Gesellschaft – materialisiert durch den Staat – keinen größeren Einfluss besitzt, wohl aber die allgegenwärtigen, sich verändernden und kapriziösen "Märkte". In der Praxis treten diese Märkte – konkretisiert in den Unternehmen – den Lokalverwaltungen gegenüber, wenn es darum geht, spezifische Handlungen durchzuführen, um konkrete Ziele zu erreichen. In dieser Dimension handeln nur die Kommunalverwaltungen als Vermittler gegenüber der territorial definierten Gesellschaft, den konkreten Menschen aus Fleisch und Blut und der Umwelt, in der sie leben.

Zur weiteren Erläuterung dieser Sichtweise lohnt es sich, kurz die grundlegenden Probleme anzusprechen, die Deregulierung und Globalisierung in Argentinien auf regionaler Ebene verursacht haben, wobei eine Klarstellung notwendig ist: Auch wenn es die Regierungen der 1990er Jahre waren, die die sogenannte neoliberale Politik (Deregulierung, Reduzierung der Rolle des Staates, Abschied von der Idee der Planung in all ihren Facetten) vorantrieben, so bedeutet das nicht, dass die nachfolgenden Regierungen – auch jene nicht, die sich selbst als progressiv bezeichneten – Anstrengungen unternommen hätten, um die Situation wieder zu ändern. Dies gilt erst recht für die territoriale Dimension.

4. Auswirkungen von Deregulierung und Globalisierung

4.1 Auswirkungen auf die Agrarstruktur

Die Agrarproduktion Argentiniens lässt sich in zwei Bereiche aufteilen: einerseits die Massenproduktion von Getreide, Korn und Rindfleisch in der Region der Pampa und andererseits die spezifischen Produktionen der verschiedenen Gegenden, die sogenannten "regionalen Produktionen".

Der Getreideanbau in der Pampa war bis in die 1970er Jahre hinein durch eine relative Nutzungsflexibilität gekennzeichnet. Das heißt, dass verschiedene Produkte (Weizen, Mais, Sonnenblumen) abwechselnd angebaut und zudem mit nahezu extensiver Viehwirtschaft kombiniert wurden. Aus diesem Grund lässt sich die Landwirtschaft jener Zeit umweltmäßig durch-

aus als “nachhaltig” einstufen: Die Verarmung der Böden war sehr gering – wobei hier der Ersatz der ursprünglichen, “wilden” Vegetation durch Anbauprodukte einmal vernachlässigt werden soll. Diese Tatsache lässt sich auch an dem Umstand ablesen, dass zu jener Zeit fast keine künstlichen Düngemittel verwendet wurden, was in anderen Ländern undenkbar gewesen wäre. Zwar war eine bedeutende Anpassung an moderne Techniken zu verzeichnen, die aufgrund der Gewährung umfangreicher staatlicher Kredite zu niedrigen Zinsen zum Zwecke der Mechanisierung in den 1950er Jahren ermöglicht worden war; aber die Verwendung von chemischen Produkten in der Landwirtschaft war kaum verbreitet. Dies alles vollzog sich im Rahmen des überwiegenden mittelgroßen Grundbesitzes, wobei jeder Landwirt der Eigentümer seines Bodens war. Seit den 1970er Jahren hat sich dieses Panorama jedoch stark verändert.

Damals begann die Einführung eines neuen Produkts, der Sojabohne, die sehr schnell zur vorherrschenden Anbaupflanze wurde, vor allem aufgrund der guten Absatzmöglichkeiten auf dem Weltmarkt. Mit der Sojaproduktion setzte die Anwendung des gesamten für die “Agrarrevolution” typischen “technischen Pakets” ein, d.h. intensiver Maschineneinsatz und Verwendung chemischer Produkte, jetzt vor allem auch Düngemittel. Außerdem begannen damals der massive Einsatz von biotechnologischen Innovationen und die konservierende Bodenbearbeitung, insbesondere die sogenannte Direktsaat (*labranza cero*). Dies wiederum führte zu verschiedenen miteinander in Verbindung stehenden Konsequenzen: a) Zusammenlegung des Grundbesitzes, um Höfe von einer Größe zu erreichen, für die sich die Anwendung des “technischen Pakets” lohnte; b) Verstärkung des Ackerbaus und Abnahme der Viehwirtschaft, besonders auf hochwertigen Böden; c) Symptome der Erschöpfung des Bodens, besonders in den Fällen, in denen zweimal pro Jahr geerntet wurde; d) Ausbreitung von prekären Besitzverhältnissen, entweder mittels Pachtzins oder Teilpacht; e) deutliche Erhöhung der Landpreise, angestoßen durch die massive Anwendung der kapitalistischen Verpachtung als Form des Zugangs zum Land; f) Ausbreitung der Pflanzungen nach Norden, wodurch ein Prozess der Entwaldung und der Verdrängung von Bauern ausgelöst wurde (Solbrig/Adámoli 2008; Trigo et al. 2002).

Die gesellschaftlichen Folgen dieser Entwicklung waren eine neue Landflucht sowie das Auftreten des Phänomens des Landarbeiters, der in der Stadt wohnt, was wiederum die Bedeutung einiger mittlerer Städte stärkte. Diese sahen sich auch durch die Reinvestition der Gewinne der dort lebenden mittleren Produzenten begünstigt, während die Großproduzenten ihre

Gewinne in die größten Städte schicken und damit die Konzentration der Wirtschaft anheizen. Vom wirtschaftlichen Gesichtspunkt aus betrachtet, führte diese Entwicklung, abgesehen von einer gewissen Erhöhung des Produktionsumfangs und der Produktivität, zu einer Abwanderung der Gewinne in die großen Finanzzentren des In- und Auslands und somit zur Verstärkung der wirtschaftlichen Konzentration. Zudem war eine Umschichtung der Verkehrssysteme zu beobachten, denn entlang der Flussufer entstand eine ganze Reihe von neuen Privathäfen zur wirtschaftlicheren Verschiffung des Kornes. Andererseits entstanden zwei neue Industriezweige, die im Zusammenhang mit den neuen Produktionssystemen standen: erstens die Massenproduktion von Hybridensamen zur Erhöhung der Getreideproduktion und zweitens die Pflanzenölherstellung vor allem aus Soja, aber auch aus Sonnenblumen und Mais, die Argentinien inzwischen zu einem der Hauptexporteure auf dem Weltmarkt gemacht hat. Diese neuen Industriezweige siedelten sich im Randgebiet der Städte oder direkt auf dem Land an und veränderten das Landschaftsbild der Pampa, wo die früheren Mühlen, die charakteristischen "australischen" Wassertanks und die meisten Zäune praktisch vollkommen verschwunden sind, seitdem die Viehzucht kaum noch eine Rolle spielt.

Die Modernisierung der Agrarproduktion hat eine unerwartete Nebenwirkung in Form der Ausdehnung dieser Wirtschaftsform auf andere Gebiete. Beispielsweise hat der Anbau die Westgrenze der Pampa überschritten und sich auf Gebiete im Süden der Provinz Córdoba und auf das Conlara-Tal in der Provinz San Luis ausgeweitet, wo jetzt widerstandsfähigere Getreidesorten angebaut werden. Im Chaco wurde die Nutzfläche durch den Anbau von Sonnenblumen erweitert, die die traditionellen Anbaupflanzen verdrängt haben. Auch der Anbau von Soja wurde hier mit großer Wucht forciert und ging auf Kosten traditioneller Kulturen, vor allem der Baumwolle.

In den Vorgebirgen der Anden, in dem Gebiet, das "Umbral al Chaco" genannt wird, wurden fast zwei Millionen Hektar Wald abgeholzt, auf denen jetzt Soja und verschiedene Bohnenarten wachsen, die sämtlich für den Export bestimmt sind. Im Südosten der Provinz Santiago del Estero wiederum ist eine moderne Viehzucht entstanden. Zum Teil hängt dies damit zusammen, dass die Rinderzucht aus der Pampa verdrängt wurde, zum Teil auch damit, dass die starke Eingliederung Argentiniens in den Markt für Milchprodukte des MERCOSUR dazu zwingt, diejenigen Flächen auszudehnen, auf denen Milch produziert wird (*cuencas lecheras*). Aber letztlich ist es die Viehzucht, die zunimmt. Im Norden der Provinz dehnt sich der Sojaanbau rasch aus, was zu einer starken Abholzung von Wäldern und zur Verdrän-

gung vieler Bauern führt, die über keine formalen Besitztitel der von ihnen bewirtschafteten Ländereien verfügen.

Ein bislang nicht ausreichend untersuchtes Problem betrifft die Folgen der Übertragung des Landwirtschaftsmodells der Pampa – gedacht für ein gemäßigtes Klima mit regelmäßigen Regenfällen, tiefe, fruchtbare Böden und eine Vegetation, die sich in erster Linie zum Weiden eignet – auf einen subtropischen Kontext mit Trocken- und Regenzeit, unregelmäßigen Niederschlägen, einer dünnen Bodenschicht und einer ursprünglichen Vegetation, die den Boden vor Erosion schützt (Reboratti 1992; Grau/Aide/Gasparri 2008).

Die traditionelle Viehzucht der Pampa war stark betroffen von der Massenproduktion von Soja: Der zunehmende Landbedarf für den Sojaanbau führte dazu, dass die Anzahl der Rinder und Schafe stark abnahm. Die Rinderzucht verlagerte sich zum Teil in Randgebiete der Pampa. Bemerkenswert war in diesem Zusammenhang aber vor allem die Ausbreitung von intensiven Formen der Zucht und Mast, bekannt als *feed lots*.

In denjenigen Gebieten Argentinien, die nicht zur Pampa gehören, hat diese Entwicklung zu drei Konsequenzen geführt: einer Verarmung der Bauern und Landarbeiter, einer Krise der kleinbäuerlichen Produktion sowie zu punktuellen Modernisierungsprozessen. Die Situation der Landarbeiter war seit der Modernisierungsphase schon immer prekär, und oft blieb ihnen keine andere Wahl, als sich als Saisonarbeiter in den entlegensten Teilen des Landes zu verdingen oder in die Städte abzuwandern. Die Mechanisierung der Landarbeit machte die Arbeiter für diese Tätigkeit überflüssig und zwang sie dazu, sich zwischen Landflucht und dem Anbau für den Eigenbedarf zu entscheiden. Diese zweite Alternative wurde in vielen Fällen im Nordwesten des Landes durch die Einführung eines neuen Gesetzes im Zuge der Verfassungsreform von 1994 unterstützt, das den Landarbeitern das Recht gab, das Land, auf dem sie lebten, zu besitzen. Die Folge war die Überschreibung von Ländereien aus Staatsbesitz an diese Bevölkerungsgruppe und in wenigen Fällen sogar die Enteignung von Großgrundbesitz in den Anden mit bisher noch unbekannten Ergebnissen. Für die Landarbeiter bedeutete das jedoch sicherlich einen weiteren Schritt in Richtung der Verdrängung an den Rand der Gesellschaft, unter der sie schon seit Jahrzehnten zu leiden haben (Reboratti 1999; 2009; Gordillo 1995; Slutzky 2005).

Für die Kleinbauern sieht die Situation ein wenig anders aus. Ein Großteil der Produktionsstätten, die sich gegen Ende des 19. Jahrhunderts an verschiedenen Orten des Landes ansiedelten, um den zunehmenden Bedarf der

schnell wachsenden Bevölkerung zu befriedigen, waren aus der Verteilung von bis dahin noch nicht besiedeltem Neuland entstanden – d.h. nach der Ausrottung der indigenen Urbevölkerung – und hatten die Struktur eines Großbauernhofs. Oft aber führte die Kombination von einer Reihe von Faktoren wie zum Beispiel Erbschaft, Preisverfall, Marktsättigung, Erschöpfung der Böden und Mangel an technischem Fortschritt in der Produktion zur Aufteilung des Landes und zu immer kleiner und ineffizienter werdenden Höfen. Dies war zum Beispiel hinsichtlich des Zuckeranbaus in Tucumán der Fall, ebenso wie bei den Baumwollplantagen im Chaco, den Tabakfeldern in Corrientes und dem Mate-Anbau in Misiones. In geringerem Maß traf es auch auf den Obstanbau in Alto Valle del Río Negro und auf die Weinfelder in Cuyo zu. Besonders in den zuerst genannten Fällen erlebten die Betroffenen mehrere Krisen unterschiedlicher Härte und Dauer nacheinander und hatten schließlich keine andere Wahl, als in die Städte zu ziehen, trotz verschiedener Pläne, die Probleme auf eine andere Art und Weise zu lösen (Giarracca 1996; Manzanal 1993).

Am Anfang wurden diese Krisen noch teilweise aufgefangen durch staatliche Regulierungsmaßnahmen, die einerseits den Produktionsumfang und die Preise vorschrieben und andererseits die einheimische Produktion gegen den Import von Konkurrenz- und Ersatzprodukten schützten. Ab den 1980er Jahren wurden diese Maßnahmen jedoch nach und nach eingestellt, und der Staat lieferte die Kleinbauern den Launen des Marktes aus. Zusammen mit der zunehmenden Konzentration im Zwischenhandel und den starken vertikalen Integrationsprozessen führte dies zu der schwersten Krise, die der Sektor je erlebt hatte. In wenigen Fällen existieren noch Importbeschränkungen – zum Beispiel für Zuckerrohr –, aber auch hier schwebt die Möglichkeit des freien Imports von brasilianischem Zuckerrohr infolge des MERCOSUR wie ein Damoklesschwert über den Köpfen der Zuckerbauern (Ghezán/Mateos 1995; Giarracca 1996). In anderen Fällen – beispielsweise bei der Baumwolle – führte die fehlende Regulierung dazu, dass die Preise zum Teil rasch anstiegen und wieder sanken, was die Produzenten (vor allem die Kleinproduzenten) nicht verstehen und erst recht nicht voraussehen konnten, weshalb es langfristig zu einer Zunahme der Landflucht kam.

Nicht die gesamte ländliche Welt befindet sich jedoch in derselben Situation. Es gibt ein drittes Phänomen, das wir als “Modernisierung der Produktion” bezeichnen können und das verschiedene Varianten aufweist. Einerseits sind dank der staatlichen Förderung in verschiedenen Provinzen, besonders in San Juan, La Rioja und Catamarca, sehr moderne Landwirt-

schaftsbetriebe entstanden, die über sämtliche technischen Neuerungen (z.B. Tropfbewässerungssysteme) verfügen und sich auf die Exportproduktion vor allem von Wein, Oliven und Kräutern konzentrieren. Es handelt sich dabei um Betriebe, die zunächst im städtischen Raum angesiedelt waren, fast immer in Buenos Aires oder Córdoba. Sie wurden durch ein Gesetz begünstigt, das Firmen, die in die Agrarproduktion investieren, Steuervorteile gewährt. Diese wahrhaften Gratiskredite in einem Land mit hohen Zinssätzen führten zur Einrichtung vieler solcher Unternehmen und zu einem starken Wandel der Agrarstruktur in den betroffenen Provinzen (Murmis 1998; Manzanal 1999). Andererseits sind in verschiedenen Regionen des Landes außerhalb der Pampa landwirtschaftliche Produktionsformen entstanden, die entweder mit dem Weltmarkt verbunden sind – wie im Falle des Reisanbaus in Corrientes oder des Obstanbaus in Patagonien und Tucumán – oder mit den Anforderungen des Binnenmarktes. Letzteres betrifft auf beachtliche Art und Weise die großen Aufforstungen für die Produktion von Zellstoff für Papier.

4.2 Auswirkungen auf die städtische Struktur

Argentinien hat in den letzten Jahrzehnten aufgrund der Landflucht eine tief greifende Veränderung seiner Bevölkerungsverteilung erlebt, und dieser Prozess ist durch die Konsequenzen der Globalisierung und Deregulierung noch verstärkt worden. Bis ungefähr 1970 fand die Migration vor allem von den nördlichen Provinzen zur Pampa-Region statt, besonders nach Buenos Aires, Córdoba und Mar del Plata, wo ein sehr schnelles Wachstum verbucht wurde. Seitdem veränderte sich dieses Migrationsmuster aufgrund einer Kombination von mehreren Faktoren, von denen manche deutlicher sichtbar sind als andere. Zunächst stoppte die Zuwanderung im Großraum Buenos Aires zu Beginn der 1980er Jahre, und seitdem wächst die Bevölkerung hier nur noch entsprechend der natürlichen Fortpflanzungsquote. Die Städte mittlerer Größe, zum Beispiel Neuquén oder San Salvador de Jujuy, konnten in derselben Zeit einen starken bis sehr starken Zuwachs verbuchen, während die Landflucht weiter anhielt. Daraus lässt sich schließen, dass die Wanderungswege kürzer geworden sind, man könnte auch sagen “regionaler” (Vapñarsky 1995).

Einen Sonderfall stellen diejenigen Städte dar, die der “Plan zur industriellen Umstrukturierung” begünstigte, der ab den 1970er Jahren angewandt wurde. Die Zielsetzung dieses Plans bestand darin, die in erster Linie in Buenos Aires angesiedelte Industrie landesweit zu dekonzentrieren, indem der Umzug bestehender Betriebe und die Einrichtung neuer Industrien ande-

renorts durch verschiedene Vergünstigungen gefördert wurden (niedrige Grundstückspreise, günstige Infrastruktur, Steuervorteile bzw. -befreiung). Die Provinzen, die von dieser Förderung begünstigt wurden, waren diejenigen, die als "historisch marginalisiert" betrachtet wurden: San Luis, La Rioja und Catamarca. Eine besondere Förderung kam aus geopolitischen Gründen auch der Provinz Feuerland (Tierra del Fuego) zugute. Die Ergebnisse dieses Programms waren jedoch umstritten, denn in vielen Fällen kam es zur Gründung von "Scheinfirmen", die die Steuervorteile ausnutzten, aber lediglich dazu dienten, Etikette auf Produkte zu kleben, die an denselben Produktionsstätten wie vorher hergestellt worden waren und danach an die herkömmlichen Vertriebsstellen zurückgeleitet wurden. Nur in wenigen Fällen kam es zur Ansiedlung von wirklich bedeutenden Firmen. Von den vier genannten Provinzen war San Luis diejenige, die aus diesem Plan den größten Nutzen zog, was an ihrem Anteil an der Industrieproduktion abgelesen werden kann, der zwischen 1973 und 1993 von 0,2 auf 4% anstieg (Rofman/Romero 1997: 289). Die Städte San Luis und Villa Mercedes verzeichneten ein starkes Wachstum, was aber gleichzeitig große Probleme für die Infrastruktur mit sich brachte, die auf ein solches Wachstum nicht vorbereitet war (Lindenboim 1992; Reboratti 1995).

Der Fall Feuerland ist besonders bemerkenswert. Hier wuchsen die beiden Städte der Provinz, Río Grande und Ushuaia, in wenigen Jahren aufgrund der Zuwanderung auf das Dreifache ihrer Größe an. Das Hauptmotiv für die Migration war wie in San Luis die Aussicht auf einen Arbeitsplatz – eine Hoffnung, die sich nicht in allen Fällen erfüllte. Die Phase der staatlichen Förderung endete, als die 1989 angetretene Regierung beschloss, die entsprechenden Maßnahmen ebenso wie die Regulierung der Produktion und des Imports zu beenden. Die Konsequenzen zeigten sich deutlich und waren im Fall von Feuerland so stark, dass ein großer Teil der Betriebe gezwungen war zu schließen, was wiederum zu einer schweren gesellschaftlichen Krise führte (Salvia 1999).

Auch der Prozess der Konzentration im Industrie- und Dienstleistungsbereich hatte einen starken Einfluss auf das Wirtschaftssystem. Zusammen mit den strukturellen Problemen einer Wirtschaft, die sich dem internationalen Markt öffnete, ohne darauf vorbereitet zu sein, führte er vor allem in den Städten zum Anstieg der Arbeitslosigkeit. Auch wenn die Auswirkungen in allen Städten mehr oder weniger ähnlich sind, kommt es an konkreten Orten zu bestimmten Zeitpunkten immer wieder zu besonders schweren Krisen, wie zum Beispiel anlässlich der Schließung der Ölraffinerien in verschiede-

nen Städten des Landes (Cutral-Có, General Mosconi) aufgrund der Umstrukturierung und Konzentration in dieser Branche. Die Ölindustrie ebenso wie der gesamte Bergbaubereich befinden sich zur Zeit in einer Phase des Aufschwungs; aber da diese Entwicklung nicht reguliert stattfindet, sind ihre Konsequenzen für die Gesellschaft und die Wirtschaft zwiespältig. Einerseits werden Arbeitsplätze geschaffen und Gewinne erzielt, aber andererseits sind diese Arbeitsplätze langfristig konjunkturabhängig, und die Auswirkungen auf die Umwelt sind äußerst negativ. Dazu kommt, dass der momentane Erfolg den Öl- und Bergbauunternehmen einen Freiraum bei den Verhandlungen mit den Provinzregierungen schafft, der es diesen sehr schwer macht, die Tätigkeiten der Unternehmen zu kontrollieren.

5. Welche regionale Entwicklung?

Meine Analyse hat gezeigt, dass eine Veränderung des Analyserasters die Frage aufwirft, welche Art von Regionalentwicklung in Argentinien notwendig und durchführbar ist. Es liegt auf der Hand, dass die wirtschaftliche und politische Konjunktur derzeit keine Regionalentwicklung im traditionellen Stil der Territorialplanung begünstigt, bei der die Regionen als Vermittlungsinstanzen der zentralstaatlichen Planung gedacht waren, um eine harmonische nationale Entwicklung zu gewährleisten. Auch wenn jetzt theoretisch ein Planungsministerium existiert, so funktioniert es in der Praxis schlichtweg als Organisator von Infrastrukturmaßnahmen, ohne die mindeste Absicht, es in ein kohärentes System der Territorialplanung zu verwandeln. Eine derartige Planung ist nur in Ländern möglich, deren Regierungen über große Investitionsmöglichkeiten und politische Planungsmacht verfügen, aber nicht in einem Land wie Argentinien, wo ein solcher Organismus nicht existiert und wo starke und autonome Provinzregierungen nicht immer gewillt sind, Veränderungen der regionalen Grenzen – und seien sie auch nur virtuell – zu akzeptieren, die eine Regionalplanung mit sich bringt.

Als man sich in Argentinien in den 1960er Jahren ansatzweise um eine Regionalplanung bemühte, waren die Regionen fast immer ein simpler Zusammenschluss mehrerer Provinzen, die sofort damit begannen, sich um die Brosamen der staatlichen Investitionen zu streiten. Gegenwärtig, wo die Figur der Region in der Verfassung verankert ist, handelt es sich in der Praxis schlichtweg um einen Lobbymechanismus gegenüber der Zentralregierung, der darauf abzielt, Vergünstigungen für eine Gruppe von Provinzen zu erreichen. Die Region wird praktisch nie als eine territoriale Einheit verstanden, die über die Provinz- oder Gemeindegrenzen hinausgeht oder diese

nicht respektiert. Die Regionalentwicklung ist in diesem Sinne eine Gefangene der politischen Geographie des Landes.

Nichtsdestotrotz ist es offensichtlich, dass die Region – verstanden in einem weiten Sinne und in einem kleineren Maßstab konzipiert, als wir dies bislang getan haben (oder als Agglomeration von Mikroregionen) – vielleicht der einzige Mechanismus ist, der es den Regierungen ermöglichen könnte, den Vorstößen der Globalisierung mit Erfolg zu begegnen. Das soll aber nicht heißen, dass sich alle Anstrengungen auf die Entwicklung der Kommunalverwaltungen konzentrieren müssen, denn das bedeutet oft nichts anderes als eine Unterstützung, durch die die Möglichkeiten von Verhandlungen mit den Repräsentanten der neuen Wirtschaftsordnung geschwächt werden, egal ob es sich dabei um multinationale Konzerne oder um internationale Finanzinstitutionen handelt. Aus dieser Perspektive gehorcht die lokale Entwicklung dem alten Motto des “teile und du wirst siegen”. Aber der territoriale Zusammenschluss von lokalen Interessen – ohne dass dies notwendigerweise einen Rückgriff auf die Provinzstrukturen bedeutet, die im Allgemeinen wegen des Abstellens auf individuelle Interessen verkümmert und aufgrund des straflosen Gebrauchs und Missbrauchs der politischen Macht korrupt sind – kann ein möglicher Weg sein. Eine neue sozio-territoriale Gruppierung könnte zum Schutz der lokalen Produktionen und zu stabilen Arbeitsmärkten beitragen und damit dem nahezu vollständigen Verzicht des Staates auf derartige Versuche entgegenwirken. Alle genannten Beispiele zu den Konsequenzen der neuen Situation verdeutlichen, dass eine Instanz fehlt, die die genuinen Interessen der Bevölkerung einschließlich ihrer Umwelt und ihres sozialen Umfeldes vertritt (Nochteff 1998).

Wenn die Wahl darin besteht, alles den Marktkräften zu überlassen, müssen wir in Zukunft möglicherweise mit verlassenen Produktionsstätten, verwaisten Territorien und massiven Migrationsprozessen rechnen, ohne dass die davon betroffenen Menschen mit einem konkreten Arbeitsplatz oder mit sozialer Sicherheit rechnen könnten, d.h. mit Migration als einem Sprung ins Leere. Aus dieser Perspektive besteht sicherlich ein klarer Zusammenhang zwischen zunehmender Unterentwicklung und dem Verzicht auf jede Idee von Strategien der Regionalentwicklung. Wie die Beispiele gezeigt haben, hat der Globalisierungsprozess sehr evidente punktuelle Effekte, auch wenn es sich um den Teil einer globalen Strategie handelt. Die weit verbreitete Vorstellung, dass die Globalisierung das Ende der Grenzen bedeutet, heißt nicht, dass dieser Prozess nicht auch eine sehr konkrete territoriale

Dimension aufweist und Auswirkungen auf Menschen, Territorium und Umwelt hat, die alles andere als “virtuell” sind.

Literaturverzeichnis

- Brown, Alejandro, et al. (2006): *La situación ambiental argentina 2005*. Buenos Aires: Fundación Vida Silvestre.
- Ghezán, Graciela/Mateos, Mónica (1995): “Las grandes empresas agroalimentarias frente a la integración regional. El caso de carnes, aceites y lácteos”. In: Cloquell, Silvia/Santos, Eduardo (Hrsg.): *Argentina frente a los procesos de integración regional. Los efectos sobre el agro*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones/Universidad de Rosario, S. 207-227.
- Giarracca, Norma (1996): “Procesos de globalización y cambios en la agricultura argentina”. In: Piñeiro, Diego (Hrsg.): *Globalización, integración regional y consecuencias sociales sobre la agricultura*. Montevideo: Asociación de Universidades Grupo Montevideo//UNESCO/Universidad de la República, S. 112-135.
- Giarracca, Norma, et al. (1995): *Agroindustrias del Noroeste: el papel de los actores sociales*. Buenos Aires: La Colmena.
- Gordillo, Gastón (1995): “Después de los ingenios: la mecanización de la zafra salto-jujeña y sus efectos sobre los indígenas del Chaco centro-occidental”. In: *Desarrollo Económico*, 35, 137, S. 105-126.
- Grau, Ricardo/Aide, Mitchell/Gasparri, Ignacio (2008): “Globalization and Soybean Expansion into Semiarid Ecosystems of Argentina”. In: *AMBIO. A Journal of the Human Environment*, 34, 3, S. 265-266.
- Lindenboim, Javier (1992): “Reestructuración industrial y empleo, mitos y realidades”. In: *Desarrollo Económico*, 32, 126, S. 227-250.
- Manzanal, Mabel (1993): *Estrategias de sobrevivencia de los pobres rurales*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- (1999): “La cuestión regional en la Argentina de fin de siglo”. In: *Realidad Económica*, 166, S. 71-99.
- Martínez-Ghersa, Alejandra/Ghersa, Claudio (2005): “Consecuencias de los recientes cambios agrícolas”. In: *Ciencia hoy*, 15, 87 (La transformación de la agricultura argentina), S. 37-45.
- Murmis, Miguel (1998): “El agro argentino, algunos problemas para su análisis”. In: Giarracca, Norma/Cloquel, Silvia (Hrsg.): *Las agriculturas del Mercosur. El papel de los actores sociales*. Buenos Aires: La Colmena/Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), S. 205-248.
- Nochteff, Hugo (1998): “Neoconservadurismo y subdesarrollo. Una mirada a la economía argentina”. In: Nochteff, Hugo (Hrsg.): *La economía argentina a fin de siglo: fragmentación presente y desarrollo ausente*. Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)/Editorial Universitaria de Buenos Aires (EUDEBA), S. 18-46.
- Paruelo, José/Guerschman, Juan/Verón, Santiago (2005): “Expansión agrícola y cambios en el uso del suelo”. In: *Ciencia hoy*, 15, 87 (La transformación de la agricultura argentina), S. 14-23.

- Piñeiro, Martín/Villarreal, Federico (2005): "Modernización agrícola y nuevos actores sociales". In: *Ciencia hoy*, 15, 87 (La transformación de la agricultura argentina), S. 32-36.
- Pizarro, José (1998): "Evolución y perspectivas de la actividad agropecuaria pampeana argentina". In: *Cuadernos del Programa Interdisciplinario de Estudios Agrarios* (PIEA), 6, S. 13-58.
- Reboratti, Carlos (1987): *Nueva capital, viejos mitos. La geopolítica criolla o la razón extrañada*. Buenos Aires: Sudamericana/Planeta.
- (1992): "Ambiente, producción y estructura agraria en el Umbral al Chaco". In: *Estudios Geográficos*, 53, 208, S. 60-78.
- (1995): "Migraciones y mercados de trabajo en la Argentina". In: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social: *Libro Blanco sobre el empleo en la Argentina*. Buenos Aires.
- (1999): "Integración y fragmentación de la economía campesina en los Andes del Sur". In: Potthast, Barbara/Kohut, Karl/Kohlhepp, Gerd (Hrsg.): *El espacio interior de América del Sur. Geografía, historia, política, cultura*. Madrid/Frankfurt am Main: Iberoamericana/Vervuert, S. 327-341.
- (2005): "Efectos sociales de los cambios en la agricultura". In: *Ciencia hoy*, 15, 87 (La transformación de la agricultura argentina), S. 52-61.
- (2009): *El Alto Bermejo. Realidades y conflictos*. Buenos Aires: La Colmena.
- Rofman, Alejandro (1999): *Las economías regionales a fines del siglo XX. Los circuitos del petróleo, del carbón y del azúcar*. Buenos Aires: Ariel.
- Rofman, Alejandro/Romero, Luis A. (1997): *Sistema socioeconómico y estructura regional en la Argentina*. 2. akt. Auflage. Buenos Aires: Amorrortu.
- Salvia, Agustín (1999): "Sectores que ganan, sociedades que pierden. Procesos y balance general". In: Salvia, Agustín (Hrsg.): *La Patagonia de los 90*. Buenos Aires: La Colmena, S. 3-28.
- Satorre, Emilio (2005): "Cambios tecnológicos en la agricultura argentina actual". In: *Ciencia hoy*, 15, 87 (La transformación de la agricultura argentina), S. 24-31.
- Slutzky, Daniel (2005): "Los conflictos por la tierra en un área de expansión agropecuaria del NOA. La situación de los pequeños productores y los pueblos originarios". In: *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, 23, S. 59-100.
- Solbrig, Otto/Adámoli, Jorge (Hrsg.) (2008): *Agro y ambiente: una agenda compartida para el desarrollo sustentable*. Buenos Aires: Foro de la Cadena Agroindustrial, <<http://www.foroagroindustrial.org.ar/home.php>> (02.09.2009)..
- Trigo, Eduardo (2005): "Consecuencias económicas de la transformación agrícola". In: *Ciencia hoy*, 15, 87 (La transformación de la agricultura argentina), S. 46-51.
- Trigo, Eduardo, et al. (2002): *Los transgénicos en la agricultura argentina. Una historia con final abierto*. Buenos Aires: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)/Del Zorral.
- Vapñarsky, Cesar (1995): "Primacía y macrocefalia en la Argentina: la transformación del sistema de asentamiento humano desde 1950". In: *Desarrollo Económico*, 35, 138, S. 227-254.